

LE DROIT DE RETRAIT AUX NATIONS UNIES

par

Fernand DEHOUSSE

Professeur à l'Université de Liège,
Ancien Représentant de la Belgique à la Conférence de San Francisco
et à l'Assemblée générale des Nations Unies.

LE VOLONTARISME

1. Dans la panoplie des institutions internationales, les institutions qui — à l'instar des Communautés européennes — sont établies pour une durée déterminée ou, *a fortiori*, sans limite de temps, et qui ne comportent pas de clause de retrait au profit des Etats membres, sont aujourd'hui encore l'exception.

Le volontarisme reste la pratique, sinon l'idéologie de base des relations internationales en général.

Il se caractérise par deux traits dans le domaine qui va retenir notre attention. Ne devient membre d'une institution que l'Etat qui en exprime la volonté formelle. En sens inverse, tout membre doit pouvoir se retirer d'une institution à laquelle il appartient. Seules diffèrent les modalités, les conditions de cette participation ou de ce retrait.

Ce dernier reçoit des dénominations variables : droit de sécession, droit de retrait, retrait volontaire, démission, etc...

On observe, de nos jours, une tendance à réglementer le retrait de façon de plus en plus précise, de plus en plus stricte.

Un certain nombre de traités prévoient également la possibilité d'exclure un membre ou de le suspendre de l'exercice de ses droits, ce qui est évidemment à l'opposé de la solution volontariste.

LA S.D.N. ET L'O.I.T.

2. La réglementation du Pacte de la Société des Nations représente un des premiers progrès réalisés sur les manifestations pures et simples de la souveraineté des Etats.

Le droit de retrait est inscrit à l'article 1^{er}, § 3. L'exclusion, à l'article 16, § 4.

Il est à noter que le Pacte fait figurer celle-ci dans la matière des sanctions, ce qui souligne la dérogation ainsi apportée au principe du volontarisme.

La Charte des Nations Unies n'a pas repris cette conception. Si elle maintient l'exclusion (article 6) et si elle y ajoute la suspension (article 5)¹, c'est en les intégrant dans son chapitre II, relatif à la qualité de membre. Solution de toute manière mieux fondée, car il est inexact d'assimiler ces procédures à des sanctions dès l'instant où l'on considère, comme il faut le faire, que l'objet de toute sanction est le rétablissement du *statu quo ante* ou une compensation correspondante.

L'article 1^{er}, § 3 était ainsi libellé :

« Tout membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte. »

Ce texte était volontariste en ce sens :

- 1°) que le membre intéressé était juge souverain des raisons de son retrait;
- 2°) que, théoriquement, il n'avait même pas l'obligation de les faire connaître et de s'en expliquer;
- 3°) qu'il était juge aussi du moment de sa décision et qu'il pouvait le fixer à sa guise.

Deux restrictions très nettes apparaissent cependant, dictées par le souci d'empêcher l'individualisme des Etats de jeter une perturbation trop profonde dans la vie de l'institution :

- 1°) un préavis de deux ans était requis et le retrait ne devenait effectif qu'à l'expiration de ce délai;
- 2°) à cette date, le membre devait s'être acquitté des obligations qui étaient les siennes en vertu du Pacte et, aussi, de ses obligations internationales, quelles qu'elles fussent.

L'article 1^{er}, § 3 n'allait cependant pas jusqu'à confier à un organe de la S.D.N. la mission de vérifier si la seconde exigence était satisfaite ou non à l'expiration du préavis.

En fait, sinon en droit, ce dernier constituait par conséquent l'unique barrière contre le retrait d'un Etat membre.

3. Contemporaine de la Société des Nations, l'Organisation internationale du Travail, qui lui a survécu, a d'abord reposé sur l'identité des membres des deux institutions.

¹ Cf. aussi l'article 19. Cet article permet de priver du droit de vote à l'Assemblée générale tout membre en retard de deux ans au moins dans le paiement de ses contributions à l'O.N.U.

C'est ce que stipulait l'article 387, alinéa 2 de la partie XIII du Traité de Versailles :

« Les membres originaires de la Société des Nations seront membres originaires de cette Organisation et, désormais, la qualité de membre de la Société des Nations entraînera celle de membre de ladite Organisation. »

Deux interprétations n'ont pas tardé à prévaloir, qui ont assoupli ce principe :

- 1°) il a été admis qu'un Etat pouvait devenir membre de l'O.I.T. à la suite d'un vote de la Conférence internationale du Travail, donc sans passer au préalable par la S.D.N.;
- 2°) la pratique a également établi le droit, pour l'Etat qui se retirait de la S.D.N., de demeurer membre de l'O.I.T., mais à la condition de le spécifier expressément. S'il n'en était pas ainsi, le retrait affectait les deux institutions à l'expiration du préavis de l'article 1^{er}, § 3.

Quant à l'exclusion, on a estimé qu'elle ne pouvait prétendre à la même faveur. L'exclusion d'un membre de la S.D.N. entraînait donc son exclusion de l'O.I.T.

4. L'évolution que l'on vient de rappeler ne peut fournir d'enseignement valable pour la doctrine du retrait. Il est visible qu'elle a trouvé sa source dans un tout autre ordre de considérations : assurer au maximum l'autonomie d'une institution spécialisée vis-à-vis d'une S.D.N. où le facteur politique était prépondérant.

Cette préoccupation réapparaît avec force dans l'Instrument de révision de 1946, dit de Montréal, qui a donné une forme et souvent une teneur nouvelles à la Constitution de l'O.I.T. Il s'y est néanmoins ajouté des orientations qui sont le fruit de l'expérience accumulée en un quart de siècle par cette dernière et qui intéressent la matière du retrait.

Aussi bien, voici le texte de l'article 1^{er}, § 5 de l'actuelle Constitution :

« Aucun membre de l'Organisation internationale du Travail ne pourra s'en retirer sans avoir donné préavis de son intention au Directeur général du Bureau international du Travail. Ce préavis portera effet deux ans après la date de sa réception par le Directeur général, sous réserve que le membre ait à cette date rempli toutes les obligations financières résultant de sa qualité de membre. Lorsqu'un membre aura ratifié une convention internationale du travail, ce retrait n'affectera pas la validité, pour la période prévue par la convention, des obligations résultant de la convention ou y relatives. »

Plusieurs observations s'imposent ici :

- 1°) le préavis est maintenu, il est même organisé. Il a désormais un destinataire déterminé et un *terminus a quo* précis, deux points que le Pacte laissait dans le vague.

2^o) La Constitution renonce à exiger l'accomplissement des obligations internationales en général. Mesure sage, une institution spécialisée ne pouvant nourrir d'aussi vastes ambitions.

3^o) Deux obligations sont en revanche prescrites :

- a) le membre démissionnaire doit être financièrement en règle avec l'O.I.T. pour que son préavis devienne effectif;
- b) s'il a ratifié une ou des conventions internationales du travail et si la période de validité de celles-ci s'étend, comme c'est courant, *au-delà* de l'expiration du préavis, ce membre reste lié par les conventions. Il accepte, en outre, que continuent de s'appliquer à lui les procédures de contrôle et les sanctions qui découlent de la Constitution.

Ceci, insistons-y, alors qu'il n'appartient plus à l'O.I.T. Ainsi se trouve tranchée une controverse qui avait valu à cette dernière de sérieuses difficultés sous le régime de la Partie XIII.

Dans l'ensemble, l'institution sort consolidée de l'Instrument de Montréal, la stabilité des engagements l'a emporté sur une relative précarité. C'était essentiel pour un organisme dont un des objectifs primordiaux est d'élaborer et de faire respecter des normes communes de protection.

Le fait est d'autant plus intéressant à relever que la révision de Montréal suit de peu la Conférence de San Francisco et la Charte qui en est issue. On pourrait donc s'attendre à ce que l'article 1^{er}, § 5 ait subi l'influence de ces retentissantes assises. Or, ce n'est pas ce qui s'est produit : l'article 1^{er}, § 5 n'a rien de commun avec la solution adoptée à San Francisco en ce qui regarde le droit de retrait aux Nations Unies.

La raison en est que l'on s'est placé, de part et d'autre, à des points de vue fondamentalement différents. A San Francisco, c'est surtout le point de vue de l'Etat qui a été retenu; à Montréal, celui d'une institution, spécialisée sans doute, mais d'une institution tout de même. Des craintes s'étaient fait jour à ce propos quant aux répercussions que la formule de San Francisco était susceptible d'avoir sur le fonctionnement d'un organisme international, quel qu'il soit. C'est là ce qui explique, en ordre principal, que la Constitution de l'O.I.T. n'a tenu aucun compte de ce qui s'était passé et décidé un an plus tôt.

Nous rencontrerons sans cesse la même préoccupation dans la suite de notre étude. Elle touche à l'un des problèmes les plus importants que fait naître le statut du droit de retrait à l'O.N.U.

LA CONFERENCE DE SAN FRANCISCO

5. La Conférence de San Francisco (25 avril - 26 juin 1945) travaillait à trois niveaux successifs : en Comité technique, puis en Commission et, enfin, en séance plénière.

En l'espèce, le problème du retrait a donc été traité au Comité I/2, à la Commission I dont relevait ce Comité et en Conférence.

C'est surtout au Comité I/2 que les débats se sont déroulés. Ils y ont été très longs et fort animés. M. Henri Rolin, qui présidait la Commission I, y a joué un rôle marquant. La solution intervenue est en grande partie le fruit de son initiative et de son courage politique. De sa volonté de conciliation aussi, car il lui en a fallu beaucoup, étant donné les thèses qu'il avait défendues, pour faciliter finalement la réalisation d'un accord...

Les travaux relatifs au droit de retrait figurent bien entendu dans les *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation Internationale (U.N.C.I.O.)*, 1945¹.

On consultera particulièrement les suivants :

Comité I/2.

- Compte rendu résumé de la 28^e séance, 17 juin 1945, vol. VII, doc. 1086, I/2/77, pp. 268-273.
- Rapport du Rapporteur du Comité I/2 sur le chapitre III (Membres), vol. VII, doc. 1160, I/2/76, pp. 315-323².

Commission I.

- Procès-verbal de la 4^e séance, 19 juin 1945, vol. VI, doc. 1186, I/12, pp. 182-183.
- Rapport du Rapporteur de la Commission I à la séance plénière³, vol. VI, doc. 1179, I/9 (I), pp. 216 et suivantes.

Conférence.

- Procès-verbal *in extenso* de la 9^e séance plénière, 25 juin 1945, vol. I, doc. 1210, P/20, pp. 633 et suivantes.

6. Ce qui caractérise la Charte, c'est l'absence de toute mention du droit de retrait.

Il en était déjà ainsi dans les Propositions de Dumbarton Oaks, qui ont servi de base aux délibérations de la Conférence de San Francisco.

Un chapitre (on l'a dit)⁴ est consacré par la Charte au problème du *membership* : le chapitre II, articles 3 à 6.

L'article 3 détermine les membres originaires de la nouvelle institution.

L'article 4 règle les conditions d'admission des nouveaux membres.

L'article 5 (déjà cité), la suspension.

¹ C'était la dénomination officielle de la Conférence de San Francisco.

² La numérotation de ce chapitre a changé dans la suite. Il est devenu le chapitre II de la Charte.

³ De la Conférence.

⁴ *Supra*, n° 2.

L'article 6 (*idem*), l'exclusion.

Pas un mot, donc, du droit de retrait là où se situerait sa place normale dans le traité. Et comme la Charte n'a pas commis d'erreur de plan, du moins à ce sujet, cela revient à dire que son silence est absolu.

Pour quelles raisons ?

7. Il est hors de doute que lorsque le Comité I/2 a entamé la discussion du droit de retrait, l'état d'esprit de la plupart des représentants était franchement hostile à cette éventualité. Moins, d'ailleurs, pour des motifs tenant à une conception solidariste des relations internationales (quoique l'on en perçoive l'influence, notamment chez M. Rolin) que pour des considérations concrètes, tirées de l'expérience de la défunte Société des Nations.

Dans les années qui précédèrent immédiatement la seconde guerre mondiale, l'article 1^{er}, § 3 du Pacte avait été largement mis à profit par les Etats totalitaires de l'époque : Allemagne, Italie, Japon, etc. On les avait vus l'un après l'autre sortir par cette porte, affaiblir ainsi l'institution ou ce qui en subsistait et finir par déclencher le plus meurtrier des conflits dans toute l'histoire de l'humanité. Que se serait-il passé si cet article n'avait pas existé ? On l'ignore, mais, en tout état de cause, le droit de retrait était marqué, aux yeux de beaucoup, du triple sceau infamant du fascisme, du nationalisme et du bellicisme.

Une tendance s'était dégagée aussi en faveur de l'universalité des futures Nations Unies⁵. Ceux qui préconisaient cette orientation évoquaient, comme autant de fâcheux souvenirs, les marchandages auxquels avaient donné lieu, du temps de la S.D.N., certaines absences regrettables et, aussi, certaines menaces de retrait. La procédure de l'article 1^{er}, § 3 ou toute procédure analogue leur apparaissait comme une source permanente de chantage diplomatique.

Enfin, il y avait le groupe sympathique des « croyants », auquel appartenaient maints hommes politiques chevronnés, à qui de longues années de vie publique n'avaient pas enlevé, bien au contraire, leur foi dans l'opinion et dans son rôle pour la sauvegarde de la paix. Ceux-là répétaient à l'envi que toute référence au droit de retrait ferait, sur les peuples, l'impression la plus déplorable en accréditant chez eux le sentiment de la précarité de l'O.N.U. Tout le système que l'on s'efforçait d'édifier risquait, selon eux, d'en être ébranlé.

8. La partie semblait donc gagnée pour les adversaires du retrait, dont un des leaders était le brillant représentant de la Belgique.

Peu à peu, cependant, les objections apparurent.

On attira l'attention — entre autres du côté scandinave — sur les dispositions des articles 108 et 109 de la Charte, que le Comité I/2 venait d'adopter. Ces articles permettent d'apporter des modifications à la Charte par voie d'amende-

⁵ Cf. notre *Cours de politique internationale*, Bruxelles, 1945, pp. 32-35 et pp. 91-95.

ment (article 108) ou de révision (article 109) à une double majorité des deux tiers. Les membres permanents du Conseil de Sécurité (en d'autres termes, les cinq grandes Puissances reconnues) sont protégés à cet égard contre les modifications qui n'auraient pas leur agrément parce qu'ils détiennent le droit de veto et qu'ils peuvent l'exercer, au stade final, contre l'entrée en vigueur des textes proposés. Mais il n'en va pas de même des autres Etats membres qui, eux, sont liés par les majorités des articles 108 et 109 même lorsqu'ils n'en font pas partie. D'où la réaction de certains d'entre eux : nous acceptons la Charte actuelle parce qu'elle nous convient, mais nous ne savons rien de ce que pourrait être un jour une Charte amendée ou révisée; nous nous refusons par conséquent à nous engager « dans la nuit » et nous réclamons le droit de retrait en pareil cas comme mesure de sécurité.

On fit remarquer qu'il ne suffisait pas d'envisager l'hypothèse où la Charte serait modifiée contre le gré de certains Etats membres, mais qu'il fallait aussi ne pas oublier l'hypothèse inverse, celle où une modification ne réussirait pas à entrer en vigueur faute d'obtenir les ratifications requises. La Charte de San Francisco n'enthousiasmait pas tous les Etats représentés à la Conférence. D'aucuns ne l'admettaient que comme un moindre mal ou une première étape. Si, plus tard, il se révélait impossible de la changer, devait-on, pouvait-on leur imposer une participation à perpétuité ?

Un autre argument, d'un tout autre ordre, fit aussi grand effet. Sans droit de retrait, la ratification de la Charte était-elle assurée dans certains pays ? Le Sénat américain était réticent. La Charte des Nations Unies allait-elle avoir devant lui le même sort que le Pacte de la Société des Nations ? Le représentant des Etats-Unis, M. Stassen, n'en écartait pas la possibilité.

L'opposition des points de vue acculait le Comité I/2 à une impasse. Seule, une solution de compromis pouvait éviter la crise qui s'annonçait. Ce compromis fut surtout l'œuvre de M. Rolin. Il en rédigea la version initiale, se concerta avec ses collègues les plus influents, puis le communiqua au Comité, qui l'entérina, non sans mal.

LA DECLARATION INTERPRETATIVE

9. Selon l'usage, le Comité I/2 clôtura ses travaux par l'adoption d'un rapport, qui fut ensuite transmis à la Commission I.

C'est du rapport de la Commission I que la Conférence fut saisie à son tour.

Elle en discuta lors de sa 9^e séance plénière, tenue le 25 juin 1945.

Le compromis était intégralement reproduit dans le rapport du Comité I/2. La Commission I se contenta de l'introduire par quelques lignes. Nous donnons ci-dessous la rédaction finale, la seule complète et la seule authentique⁶.

⁶ Cf. Procès-verbal (*précité*) de la 9^e séance plénière de la Conférence, pp. 637-638. *Supra*, n° 5.

« La Commission n'a pas recommandé d'inclure dans la Charte aucun texte (*sic*) au sujet du retrait. Cependant, l'absence d'une telle clause ne devra pas être considérée comme empêchant le droit de retrait dans certaines circonstances exceptionnelles. En conséquence, la Commission inclut le commentaire suivant sur le droit de retrait :

» Le Comité adopte le point de vue que la Charte ne doit pas expressément permettre ou interdire le retrait de l'Organisation. Le Comité estime qu'il est du premier devoir des nations qui deviendront membres de continuer leur coopération au sein de l'Organisation vers le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Si cependant un membre, à cause de circonstances exceptionnelles, tient (*sic*) qu'il est contraint de se retirer et de laisser aux autres membres la charge de maintenir la paix et la sécurité internationales, il n'est pas dans les intentions de l'Organisation de forcer ce membre à continuer sa coopération au sein de l'Organisation.

» Il est évident, cependant, que le retrait ou que d'autres formes de solution ⁷ de l'Organisation se produiraient inévitablement si, trompant l'espoir de l'humanité, l'Organisation se montrait incapable de maintenir la paix, ou si elle ne pouvait le faire qu'aux dépens de la loi et de la justice.

» Il ne serait pas non plus dans les intentions de l'Organisation de contraindre un membre à rester dans l'Organisation si ses droits et ses obligations se trouvaient altérés par des amendements à la Charte auxquels il n'aurait pas participé et qu'il se trouverait dans l'impossibilité d'accepter, ou si un amendement dûment accepté par la majorité nécessaire à l'Assemblée ou à une Conférence générale n'obtenait pas les ratifications nécessaires pour le mettre en vigueur.

» C'est pour ces motifs que le Comité a décidé de s'abstenir de recommander l'insertion dans la Charte d'une clause formelle spécifiquement défendant ou permettant le retrait. »

10. Deux constatations de caractère formel, mais cependant fort importantes, doivent être émises à cet endroit de notre exposé :

1^o) A proprement parler, il n'y a pas eu de vote de la Conférence sur le texte du compromis.

Un vote est intervenu antérieurement au Comité I/2, où il a rallié l'unanimité des 38 participants ⁸. Ce n'est toutefois pas là un élément décisif, le seul vote qui ait cet effet dans une Conférence diplomatique étant celui de la Conférence comme telle. Peut-être la Commission I, puis la Conférence auraient-elles pu

⁷ « Solution » est synonyme ici de *dissolution*. Le français employé dans les documents de San Francisco n'est pas celui du grand siècle. On s'en est sûrement aperçu...

⁸ Il y en avait eu 22 contre 19 pour proscrire toute mention dans la Charte.

être saisies d'un projet de résolution. La procédure est en tout cas concevable puisque le compromis ne pouvait donner lieu, en raison de sa forme, à un vote sur article. Personne n'a pris cette initiative ni à un échelon, ni à l'autre. Sans doute a-t-on voulu éviter de remettre en cause un accord laborieusement acquis. Le représentant soviétique, M. Gromyko, a bien pris la parole à la 9^e séance plénière, mais ce fut pour plaider la cause du retrait en général.

De cet ensemble de faits, il est permis de conclure à l'existence d'une volonté politique au moins tacite d'accepter le texte du Comité I/2. La bonne foi, principe communément admis pour l'interprétation des accords internationaux, milite dans le même sens.

On pourrait d'ailleurs expliquer la validité de l'engagement que constitue le compromis en recourant aussi à des notions comme celle d'*executive agreement*. Le retrait d'une institution internationale est une prérogative qui rentre, à tort ou à raison, dans la compétence des gouvernements. Leurs représentants dans les divers organes de la Conférence avaient dès lors qualité pour lier les Etats de cette manière. Ils agissaient selon les instructions gouvernementales et ils ont été unanimes.

2°) Pour désigner le compromis, le Comité I/2 et la Commission I se sont servis de deux expressions.

Le Comité I/2 déclare qu'il adopte « le point de vue » selon lequel aucune mention du retrait ne doit être incluse dans la Charte, etc.

La Commission I confirme cette prise de position et stipule qu'elle la fait suivre « d'un commentaire », celui du Comité I/2.

L'intention des auteurs de la Charte reste claire malgré cette légère divergence de vocabulaire. Il est incontestable qu'il s'agit, dans leur esprit, d'une *déclaration interprétative*. Cette terminologie est d'ailleurs celle qui n'a cessé d'être employée depuis lors.

L'ensemble de la procédure, la façon dont les deux rapports s'expriment et la nature même de la déclaration attestent, d'autre part, que celle-ci est *destinée à faire partie intégrante de l'ordre juridique de l'O.N.U.* En droit, elle a la même valeur obligatoire que si elle était insérée dans le corps de la Charte. Ce sont des motifs d'ordre politique qui s'y sont opposés, mais cette circonstance ne change rien aux conséquences juridiques de l'opération ainsi réalisée.

Il reste que cette manière de légiférer n'est guère heureuse et que l'on ne peut en recommander l'extension... Elle est, au surplus, en contradiction complète avec la détermination, si souvent affirmée à San Francisco et plus tard, d'élaborer des normes internationales plus accessibles et plus intelligibles que par le passé. Le grand public, qui n'a sous les yeux que les articles de la Charte, ne peut se douter que celle-ci ne lui livre pas toute sa substance. S'il faut tirer de cette méthode une leçon dans l'ordre de la philosophie des

relations internationales, c'est, pour parodier le mot de Geny, celle de « l'irréductible nécessité » de la science et de l'enseignement du droit ⁹.

11. Le caractère obligatoire de la déclaration n'a été jusqu'à présent contesté par aucun Etat membre ni par aucun organe des Nations Unies. Il faut dire que le problème lui-même est demeuré théorique.

Il est arrivé que s'élèvent, dans certains milieux, des voix préconisant le retrait d'un pays donné. Ce fut le cas en Belgique à l'occasion des événements qui marquèrent, en 1961-1962, la fin de la sécession du Katanga. Les Nations Unies ont également connu, de la part de certains de leurs membres, des cessations accidentelles ou prolongées de coopération : par exemple de la part de l'U.R.S.S. en 1946 (affaire d'Iran) et en 1950 (guerre de Corée). Ce ne furent là que des manifestations sans lendemain. De toute manière aussi, même la plus critiquable d'entre elles, la cessation de coopération, ne peut, au point de vue juridique, être assimilée au retrait.

La situation se modifierait peut-être si l'un ou l'autre Etat membre en venait à envisager de passer aux actes. L'usage des prétextes est assez répandu en diplomatie. Bismarck, après bien d'autres, s'en est glorifié autrefois... Qui sait si, dans l'avenir, un Etat désireux de quitter l'O.N.U. ne croirait pas plus avantageux de le faire en récusant la déclaration au lieu de prétendre qu'il prend sa décision en conformité avec elle ?

C'est bien pourquoi il convenait d'en réaffirmer le caractère obligatoire, tel qu'il ressort des délibérations de la Conférence de San Francisco.

Répétons qu'aucun retrait ne s'est produit jusqu'ici, alors que les Nations Unies comptent cependant près de vingt années d'existence. Le fait est digne d'être remarqué. C'est un bel éloge de l'institution et de l'utilité qui lui est reconnue dans le monde d'aujourd'hui.

12. La doctrine partage généralement l'opinion qui vient d'être exposée.

Des avis discordants ont néanmoins été exprimés. Ils émanent l'un de M. Kelsen, l'autre de M. Singh.

M. Kelsen dénie à la déclaration le caractère d'une interprétation authentique ¹⁰. La Conférence ne l'a pas votée, elle n'a pas été insérée dans la Charte, elle n'a pas donné lieu à un accord entre les parties sous la forme d'un protocole. Elle n'a fait l'objet non plus ni de la part des membres originaires, ni de la part des nouveaux membres, d'une réserve lors de la signature ou de la ratification de la Charte, etc... Donc, elle n'a pas force obligatoire et le droit de retrait doit uniquement être apprécié à la lumière des principes généraux du droit des gens relatifs à la terminaison des traités multilatéraux.

⁹ L'O.N.U. a fini par s'en rendre compte. Elle a récemment pris l'initiative d'un programme pour une meilleure connaissance et une plus grande diffusion du droit international.

¹⁰ *The Law of the United Nations*, Londres, 1950, pp. 127-129.

Selon M. Kelsen, le retrait équivaut à une dénonciation de la Charte. Comme la seule exception à l'interdiction de dénoncer unilatéralement un traité multilatéral résulte de l'application de la clause *rebus sic stantibus*, il faut par conséquent rechercher si celle-ci peut être invoquée en l'espèce. Oui, répond-il, mais à la condition :

- 1°) qu'il s'agisse d'un changement « vital » des circonstances, mettant en péril l'existence de l'Etat qui veut dénoncer;
- 2°) que toute une procédure soit observée.

Cette procédure, M. Kelsen la conçoit comme suit : accord des parties sur le retrait et, à défaut ou en cas de retard de cet accord, recours à la Cour internationale de Justice. Ce n'est que si la Cour l'y autorise que l'Etat membre peut se retirer valablement.

Il entre, dans la construction de M. Kelsen, un singulier mélange de formalisme et de progressisme juridiques.

Pourquoi un protocole aurait-il été nécessaire à la Conférence de San Francisco ? L'accord sur la déclaration ne suffisait-il pas, quelle qu'en soit la forme ? Et pourquoi exiger des membres, et en particulier des nouveaux membres, la stipulation d'une réserve ? Les membres originaires ont entériné la déclaration, les autres ont accepté l'ordre juridique de l'O.N.U. tel qu'il est, y compris les engagements résultant des documents de la Conférence.

D'un autre côté, pourquoi ce besoin de faire appel à la clause *rebus sic stantibus* ? Il est vrai, et c'est important, que la déclaration laisse l'Etat membre juge de la réalité des « circonstances exceptionnelles », tandis que M. Kelsen définit une procédure de contrôle. Hélas, celle-ci ne comporte ni *ratione materiae*, ni *ratione personae* l'universalité et l'automaticité que lui attribue l'éminent maître.

Son raisonnement provoque des objections telles, sur quelque terrain que ce soit, qu'il est impossible d'y souscrire.

M. Singh est l'auteur d'une monographie très remarquée sur la fin de la qualité de membre dans les organismes internationaux¹¹. Lui non plus n'admet pas le caractère obligatoire de la déclaration interprétative. A cet égard, il approuve entièrement les raisons de forme de M. Kelsen.

En ce qui concerne le fond, il se refuse par contre à assimiler retrait et dénonciation unilatérale. Pour lui, il y a deux catégories de traités multilatéraux : ceux qui donnent naissance à des institutions internationales... et les autres.

¹¹ *Termination of Membership of International Organisations*, Londres, 1958, pp. 92-95, puis pp. 80-88.

Les principes généraux relatifs à la terminaison des traités ne jouent pas de façon identique pour les premiers et pour les seconds. La maxime *pacta sunt servanda* ne s'applique pleinement qu'à ces derniers. Pour les traités qui créent des institutions, M. Singh fait intervenir la notion de compétence résiduaire, fondement de toute sa théorie. Et il bâtit un véritable syllogisme :

Tout ce qui n'est pas expressément attribué aux institutions demeure dans la compétence des Etats membres.

Or la déclaration interprétative est dépourvue de toute valeur légale.

Par conséquent, les membres des Nations Unies ont conservé un droit général de retrait.

Ce droit, il peuvent l'exercer sans tenir compte de la déclaration. Nul ne peut leur en faire grief. Sauf stipulation contraire, qui ne se rencontre pas en l'espèce, la seule dénonciation unilatérale d'un traité multilatéral consiste dans la violation d'une disposition de ce traité.

Ce raisonnement a le même défaut que celui de M. Kelsen. Il est certes ingénieux, mais il repose sur une vue de l'esprit. Rien, dans le droit des gens positif, ne fonde actuellement une démarcation aussi radicale entre les traités « constitutionnels » et les autres. Rien ne permet d'en tirer des conséquences aussi tranchées. Les développements de M. Singh sur le droit de retrait à l'O.N.U. doivent donc être rejetés tout comme ceux de M. Kelsen.

On notera que si les deux auteurs ont un point de départ identique, s'ils nient l'un et l'autre la force obligatoire de la déclaration, leurs conclusions sont diamétralement opposées. Pour M. Kelsen, il faut appliquer les principes généraux, de sorte que le droit de retrait doit être restreint au cas grave d'un changement vital et que son usage doit être contrôlé. Selon M. Singh, les principes en question ne peuvent s'étendre à la Charte et le droit de retrait à l'O.N.U. est un droit qu'il qualifie d'« illimité »¹².

Chacun érige de la sorte un système nouveau en lieu et place de la déclaration. Il eût été plus sage de faire montre de plus de réalisme et de s'attacher aux éléments positifs qu'apportent, à la construction juridique, les travaux de la Conférence de San Francisco.

LA DOCTRINE

13. A quelques exceptions près, la doctrine ne s'est guère vouée à l'étude des problèmes concrets soulevés par la déclaration interprétative.

Il lui suffit le plus souvent d'évoquer le problème général du retrait et de se

¹² *Op. cit.*, p. 106.

livrer à son sujet à des considérations non moins générales. Le plus souvent aussi, ces considérations partent de points de vue théoriques préconçus. C'est en fonction de ces derniers que l'on passe alors à l'examen, assez sommaire, de la déclaration.

Il convient donc de dresser d'abord le tableau des positions en présence.

Trois courants d'idées peuvent être discernés quant au principe du retrait. Le premier rassemble les partisans de la notion, le deuxième ses adversaires, le troisième ceux qui acceptent le compromis de San Francisco parce qu'ils y voient la seule solution concevable à l'époque en même temps que l'expression du droit en vigueur.

14. 1^o) *Opinions favorables au droit de retrait.*

Ce courant est, semble-t-il majoritaire.

Les explications fournies varient toutefois très fort d'un auteur à l'autre.

a) *Le volontarisme.*

C'est l'explication traditionnelle. La participation aux institutions internationales est toujours volontaire, le retrait doit pouvoir l'être également.

Oppenheim, qui soutient cette thèse¹³, ajoute que le droit de retrait doit normalement être présumé en faveur des Etats. Il ne développe pas davantage sa pensée.

b) *La souveraineté.*

Cette conception est intimement liée à la précédente. En réalité, elle en est même la base. C'est *parce que* les Etats sont souverains qu'ils doivent avoir le droit de se retirer des institutions internationales, et notamment de l'O.N.U.

L'importance essentielle de la souveraineté est particulièrement mise en relief par M. Korowicz¹⁴. Elle est également soulignée dans le rapport de la Commission I.

On peut cependant se poser une question et c'est ce que ne manque pas de faire M. Kelsen¹⁵ : si le droit de retrait se déduit de la souveraineté, toute clause qui le prévoit n'est-elle pas superflue et les Etats membres ne sont-ils pas libres de l'exercer à leur guise ? La réponse dépend, ici comme ailleurs, de l'interprétation que l'on donne de la notion de souveraineté. Celle-ci est-elle synonyme d'un pouvoir absolu, discrétionnaire ? Dans ce cas, la déclaration interprétative perd évidemment toute valeur, tout comme, du reste, toute clause de retrait et, allons jusqu'au bout, tout engagement international. M. Korowicz

¹³ *Oppenheim's International Law*, 7^e éd. (Lauterpacht), Londres - New York - Toronto, 1948, vol. I, pp. 373-375.

¹⁴ *Organisations internationales et souveraineté des Etats membres*, Paris, 1961, pp. 218-220.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 126.

ne va pas jusque là, le rapporteur de la Commission I non plus. On peut en conclure que la solution admise par les protagonistes du retrait est donc la conception classique de la souveraineté « relative », c'est-à-dire celle d'un pouvoir propre à l'Etat, mais limité par les engagements que ce dernier contracte dans le champ des relations internationales. Cette mise au point conduit M. Kelsen, qui la fait sienne, à rappeler que la fonction de toute institution internationale est du reste de limiter la souveraineté des Etats.

C'est aussi notre avis. Nous pensons dès lors que, sur cette base, la présomption énoncée par Oppenheim doit être entendue comme signifiant que le droit de retrait est la règle, sauf clause contraire et qu'il ne subit, le cas échéant, d'autres restrictions que celles qui découlent du contenu d'une telle clause.

Schwarzenberger est plus réticent que nous¹⁶. Examinant l'incidence de la présomption sur le droit de retrait à l'O.N.U., il estime que l'intention des parties n'apparaît pas avec netteté. Il laisse la porte ouverte à une option : ou bien l'on met l'accent sur la présomption, écrit-il, et le retrait doit être autorisé; ou bien l'on invoque les travaux préparatoires et le but des Nations Unies, et c'est la thèse opposée qui doit l'emporter. Lui-même ne choisit pas.

Cette abstention n'est pas une solution. Que faudrait-il décider, quel parti faudrait-il prendre le jour où un cas concret de retrait viendrait à se présenter ? *De lege lata*, l'interprétation qui s'indique est celle qui concorde avec la conception contemporaine de la souveraineté. L'application des clauses de retrait est alors sauvegardée. C'est un minimum, mais c'est aussi un progrès par rapport à l'incertitude à laquelle nous abandonne Schwarzenberger.

Encore faut-il que telles clauses existent. Lorsqu'elles n'existent pas, va-t-on admettre qu'un Etat se délie valablement, à volonté, d'un traité permanent ou d'un traité à durée déterminée où rien n'est stipulé au sujet du retrait ? Aucun des auteurs que nous avons consultés ne s'est aventuré aussi loin. Mais il reste toujours le biais de la clause *rebus sic stantibus*, avec tout le potentiel d'arbitraire qui lui est inhérent.

c) *L'égalité et la démocratie.*

Voici assurément un concept, ou bien deux, dont la mention ne manquera pas de surprendre. Pourtant, il en a été beaucoup fait usage dans les débats de la Conférence de San Francisco et dans les travaux du Sénat américain à l'époque de la ratification.

La Charte a rangé, au nombre des principes fondamentaux de l'O.N.U., « l'égalité souveraine » des Etats. Pour que celle-ci soit une réalité, nous dit-on, il importe que les petits Etats disposent d'un correctif face à la position dominante des grandes Puissances. Ce correctif, c'est le droit de retrait.

¹⁶ *A Manual of International Law*, Londres-New York, 4^e éd., vol. I, pp. 268-269.

L'argument a été endossé par M. Korowicz ¹⁷, aux yeux duquel cette procédure prémunit les petits Etats contre une décision obligatoire du Conseil de Sécurité lorsqu'ils ne sont pas protégés par le veto d'un membre permanent.

Curieuse égalité et curieuse démocratie que celles-là !

Comme l'a judicieusement relevé M. Kelsen ¹⁸, on n'aperçoit pas en quoi le principe de l'égalité entre Etats membres serait compromis si tous, grands et petits, se voyaient uniformément interdire de se retirer de l'O.N.U. par un acte unilatéral.

Sa riposte relative à la démocratie porte moins. C'est seulement, d'après lui, si démocratie signifiait anarchie que la non-reconnaissance d'un droit de retrait unilatéral violerait le principe démocratique. Mieux vaut, à notre avis, s'en prendre à la description du veto telle que la donne M. Korowicz. Celui-ci voit dans ce privilège le palladium de la liberté de tous et de chacun. C'est pour le moins abusif... Le veto n'a été ni conçu, ni introduit, ni exercé dans un esprit aussi magnanime. Sa notion même est inconciliable avec la notion de démocratie. La manière dont M. Korowicz l'envisage mène tout droit, au surplus, à une « satellitisation » des petits Etats.

d) *La compétence résiduaire.*

Nous avons déjà eu l'occasion de nous référer à cette théorie, qui est celle de M. Singh ¹⁹.

A bien y réfléchir, elle ne constitue pas autre chose qu'une formulation nouvelle du système de la présomption. Tout ce qui n'est pas expressément délégué aux institutions internationales est *présumé* rester dans la compétence des Etats. L'adjectif « résiduaire » est un faux-semblant progressiste. En réalité, la théorie de M. Singh fait du droit des organisations internationales tout entier un droit de stricte interprétation.

On en arrive dès lors à s'interroger sur les fondements du système de la présomption et sur ceux de la compétence résiduaire. C'est sans contredire l'intérêt des Etats. Mais les institutions internationales sont aujourd'hui en pleine croissance. Elles sont devenues un rouage essentiel du monde moderne, on ne concevrait plus qu'elles viennent à disparaître. Elles aussi ont donc des exigences, des intérêts qui demandent à être protégés. Ce n'est pas parce qu'ils sont souvent en conflit avec ceux des Etats qu'il se justifie de les sacrifier *a priori* à ceux-ci. On peut parfaitement envisager un système jouant à leur profit. Dans ce système, c'est le droit de retrait qui serait alors *présumé* exclu, sauf clause contraire.

¹⁷ *Op. cit.*, *ibid.* Dans le même sens, OPPENHEIM, *op. cit.*, *ibid.*

¹⁸ *Op. cit.*, p. 125.

¹⁹ *Supra*, n° 12.

Nous n'en sommes pas là, les institutions internationales sont encore trop axées sur le volontarisme pour que semblable présomption puisse pénétrer dans le droit positif. Mais la théorie de M. Singh n'en est pas acceptable pour la cause. Les institutions internationales ne sont pas traitées par le droit contemporain comme des organismes d'exception. Le droit de retrait n'a pas non plus la signification et la portée que M. Singh lui confère. Sa théorie protège l'Etat membre, mais freine le développement institutionnel, défaut que ne présente pas le système de la présomption.

c) *La nature juridique de l'O.N.U.*

Sur ce point, M. Gromyko et le Sénat américain sont d'accord : l'O.N.U. est une organisation d'Etats souverains, ce n'est pas une Fédération. Le premier l'a déclaré dans son discours (déjà mentionné) du 25 juin 1945. Le Comité des relations extérieures du Sénat l'a fait, lui, au lendemain des Propositions de Dumbarton Oaks, qui, on s'en souvient, ne renfermaient non plus aucune clause concernant le retrait ²⁰.

Qu'ont-ils voulu indiquer par là ? Que le droit de retrait découle *de plano* de la nature juridique de l'O.N.U.

Serait-il incompatible avec le concept de Fédération ? Il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet, qui met en cause le fédéralisme et à travers lui, une fois de plus, la notion de souveraineté.

Le problème a des aspects assez piquants...

M. Gromyko a exalté la Constitution soviétique qui, a-t-il affirmé, autorise chaque République à quitter librement l'Union. Le parallèle était habile. Pourquoi ne pas accepter à l'O.N.U. ce que l'U.R.S.S. accepte si sereinement chez elle ? Et que penser, en comparaison, des Etats-Unis d'Amérique, Fédération qui ne reconnaît pas le droit de sécession, comme l'a montré en son temps la guerre civile de ce nom ?

Si l'on suivait M. Gromyko, il faudrait maintenir les U.S.A. parmi les Etats fédéraux, mais classer l'U.R.S.S., Etat puissamment structuré, au nombre des simples Confédérations. Certains auteurs, en tout cas, croient découvrir, dans la reconnaissance du droit de sécession par le Pacte fondamental, un des critères distinctifs de ces deux formes de fédéralisme. Le résultat serait fort singulier, mais feu Mirkine-Guetzevitch a enseigné autrefois qu'il convenait d'appliquer ce qu'il appelait la méthode historico-empirique à l'analyse des Constitutions. Elle consiste à confronter le droit proclamé et la réalité politique et à baser tout classement sur cette dernière. L'U.R.S.S. n'autorise pas, dans la pratique, ce que sa Constitution stipule en matière de retrait. S'il est même un Etat au monde où l'exercice du droit de sécession est en fait prohibé et, au besoin,

²⁰ *Supra*, n° 6. Voir aussi Hoyt, *The Unanimity Rule in the Revision of Treaties. A Reexamination*, La Haye, 1959, p. 63, note 2.

réprimé, c'est bien celui-là. Des événements notoires l'attestent, eux aussi. Voici dès lors l'U.R.S.S. réintégrée, au nom du réalisme, dans la catégorie des Etats fédéraux.

Que prouve cette incursion dans le domaine du fédéralisme ? Que l'on ne peut rien extraire du critère de la sécession pour différencier Confédération d'Etats et Etat fédéral. Que ce n'est pas parce que l'O.N.U., organisation d'Etats souverains, forme une entité proche, à ce titre, d'une Confédération que le droit de retrait lui est nécessairement associé. Et que, d'une manière générale, il convient de se méfier du maniement des abstractions dans une matière aussi soumise aux influences politiques que celle du droit public, qu'il soit constitutionnel ou international.

Utilisable dans la polémique, le parallèle de M. Gromyko est dénué de toute pertinence sur le terrain du droit positif ²¹.

15. 2°) *Opinions hostiles au droit de retrait.*

Deux noms sont à indiquer : celui de Sibert ²² et, bien entendu, celui de M. Kelsen ²³.

L'exposé critique que nous venons d'effectuer nous met en mesure de ne retenir que deux arguments. L'un n'a pas encore été complètement examiné et l'autre ne l'a pas été du tout.

a) *La permanence de l'O.N.U.*

Cet argument est commun aux deux auteurs.

Il est certain que, dès l'origine, les efforts des fondateurs de l'O.N.U. ont visé à faire de celle-ci un « système étendu et permanent » (Sibert) de sécurité et de coopération. Les Etats qui ont adhéré à ce système l'ont accepté avec ce caractère.

Sibert, dont l'avis est très bref, cite la Charte de l'Atlantique de 1941 comme premier jalon dans cette direction.

Le mutisme des Propositions de Dumbarton Oaks sur la question du retrait ne peut non plus échapper à l'attention. Comment l'interpréter ? Etait-ce uniquement une omission dans un document qui n'avait, somme toute, qu'un caractère préparatoire et où l'on peut relever diverses lacunes ? Ou bien le silence observé était-il intentionnel et impliquait-il que le droit de retrait était écarté ? Le Foreign Office n'hésitait pas à se prononcer pour la seconde solution. Dans son commentaire des Propositions de Dumbarton Oaks, il émet l'avis que « les Etats n'auraient pas le droit de se retirer volontairement ; l'intention qui prévaut

²¹ Cf. dans le même sens, Kelsen, *op. cit.*, p. 126. Son opinion est cependant combattue par Hoyt, *op. cit.*, pp. 95-96.

²² *Traité de droit international public*, Paris, 1951, t. II, pp. 176-177.

²³ *Op. cit.*, pp. 122-129.

est que l'appartenance à l'Organisation devra être permanente »²⁴. MM. Goodrich et Hambro opinent dans le même sens : « Il est permis de penser que le silence gardé sur ce point dans les Propositions de Dumbarton Oaks n'était pas dépourvu de signification »²⁵.

C'est l'adoption des articles sur les modifications de la Charte (les futurs articles 108 et 109) qui est venue tout bouleverser²⁶. Les auteurs qui ont traité de la question sont unanimes, quelle que soit leur position à l'égard du retrait : ce vote eut un effet déterminant sur le revirement du Comité I/2. Mais cette circonstance n'enlève rien à la qualité de l'argument. La permanence des Nations Unies a été considérée pendant longtemps comme devant avoir pour corollaire l'élimination du droit de retrait. Seuls, des motifs politiques ont fait qu'il n'en a finalement pas été ainsi.

b) *L'article 2, § 6 et l'article 39 de la Charte.*

De l'avis de M. Kelsen²⁷, le droit de retrait par décision unilatérale est incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies.

Au rebours, de M. Korowicz²⁸, M. Kelsen ne pense pas que l'exercice de ce droit soit une protection pour quiconque, fût-ce pour un petit Etat. Le véritable problème, selon lui, est le sort des obligations assumées par l'Etat démissionnaire, qu'il s'agisse des obligations de la Charte ou de celles naissant de l'entrée en vigueur d'un amendement qui n'aurait pas l'approbation de cet Etat.

Son optique est donc, comme toujours, celle d'un internationaliste et non d'un individualiste. Malheureusement, sa théorie n'est pas convaincante. Non parce qu'elle constituerait, de nouveau, une anticipation sur le droit positif, mais parce qu'elle va à l'encontre de l'interprétation correcte de ce droit. La réplique est venue de M. Singh²⁹ et elle ne peut qu'entraîner l'adhésion.

M. Kelsen soutient en premier lieu que le retrait ne pourrait soustraire un Etat à ses obligations en raison de la disposition de l'article 2, § 6 de la Charte. A l'entendre, cet article place les non membres dans la même situation juridique que les membres vis-à-vis des obligations imposées par la Charte ou par un amendement. M. Singh rétorque à bon droit que le texte n'a pas cette portée. L'article 2, § 6 stipule uniquement que les non membres ont pour devoir de coopérer au maintien de la paix et de la sécurité. Leurs obligations ne sont donc pas identiques à celles des membres, loin s'en faut.

M. Kelsen fait pareillement grand cas de l'article 39. Si le Conseil de Sécurité

²⁴ C.M.D. n° 6571, § 22, 1944. C'est nous qui traduisons.

²⁵ *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, 1946, p. 154.

²⁶ *Supra*, n° 8.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 124-125.

²⁸ *Supra*, n° 14, litt. c.

²⁹ *Op. cit.*, p. 97.

estime que le retrait d'un membre représente une « menace pour la paix », le Conseil peut, d'après lui, utiliser cet article pour défendre à un membre de se retirer. A supposer que le membre ne s'incline pas, le Conseil est fondé à prendre des mesures coercitives contre lui pour le forcer à rester membre. C'est exact, pour autant que le retrait soit en même temps une « menace pour la paix ». Or, il est clair qu'il n'en est pas nécessairement ainsi. M. Singh ne manque pas de le préciser.

M. Singh conclut que l'article 2, § 6 et l'article 39 n'ont donc pas la vertu que leur attribue M. Kelsen. Ni l'un ni l'autre n'a pour effet d'abolir le droit de retrait, comme le prétend ce dernier. Cette éventualité peut certes se présenter, mais dans des conditions dont il faut reconnaître, après M. Singh, qu'elles seraient l'exception.

Aucun des deux articles n'a non plus été conçu en prévision du droit de retrait. S'il leur advenait de l'affecter, ce serait à la suite de circonstances étrangères à celui-ci. Leur intérêt doctrinal est par conséquent nul, on ne peut faire état de leur existence ni pour ni contre le bien-fondé du droit de retrait.

16. 3°) Auteurs qui se rallient au compromis.

Nous croyons pouvoir inclure dans cette catégorie MM. Goodrich et Hambro³⁰, Bentwich et Martin³¹, Chaumont³² et Hoyt³³.

Cela ne veut pas dire que certains d'entre eux ne laissent pas transparaître des préférences personnelles. MM. Goodrich et Hambro penchent plutôt, semble-t-il, pour une certaine réserve envers le droit de retrait. M. Hoyt lui serait plutôt favorable. Mais, chez tous, prédomine un souci de positivisme qui les incite à accepter la déclaration interprétative et à la regarder comme l'unique base du droit en vigueur.

Un auteur paraît avoir quelque peu évolué ultérieurement : M. Goodrich. Dans un second ouvrage publié en 1960 et qui n'est plus écrit en collaboration³⁴, le savant commentateur de la Charte paraît envisager le volontarisme avec plus de sympathie que par le passé.

Quoi qu'il en soit, il est heureux qu'une attitude réaliste ait pu rallier l'adhésion d'une partie de la doctrine. Après tout, la déclaration interprétative existe et il est bon que l'on se préoccupe d'en scruter le contenu.

C'est à quoi s'emploiera la suite de notre étude.

(à suivre)

³⁰ *Op. cit.*, pp. 153-158.

³¹ *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Londres, 1950, p. 126.

³² *L'O.N.U.* (Collection « Que sais-je ? »), Paris, 1957, p. 19.

³³ *Op. cit.*, pp. 63-65.

³⁴ *The United Nations*, Londres, 1960, pp. 28-30 et pp. 87-88.